



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Vejledning til investeringsredegørelse. Hvordan fremmes private investeringer i byfornyelsen?

Engberg, L.A.; Hansen, Knud Erik

Publication date:
2004

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):
Engberg, L. A., & Hansen, K. E. (2004). *Vejledning til investeringsredegørelse. Hvordan fremmes private investeringer i byfornyelsen?* Socialministeriet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Vejledning til Investeringsredegørelse

Hvordan fremmes private investeringer i byfornyelsen?

Indholdsfortegnelse

VEJLEDNING	4
Hvorfor en investeringsredegørelse.....	5
Investeringsredegørelsen som redskab	5
Lovens krav	6
Kommunens indsats for at fremme private investeringer	7
Om denne vejledning.....	8
Indholdet i en investeringsredegørelse.....	9
Visionen for området.....	9
Muligheder for private investeringer i området.....	9
Forbedring af områdets attraktivitet for private investeringer	9
Økonomiske støtteordninger og anden bistand fra kommunen	10
Den kommunale organisering og det kommunale engagement.....	10
Processen og det forventede samspil med private investorer.....	10
Forventede investeringer i området.....	10
Investeringsredegørelsens status og videre udvikling.....	11
Tyve vigtige punkter	12
Strategier til fremme af private investeringer	14
Forrentning af investeringer.....	14
Sikkerhed for investeringer.....	15
Interesser i værditilvæksten.....	15
Fordeling af værditilvæksten	17
Det kommunale engagement.....	18
Realisme og konkrete handlinger	18
Nem kontakt til det kommunale system.....	19
"Fælles fodslaw" i kommunen og handlekraft.....	19
Føling med det private erhvervsliv.....	20
Gensidigt kendskab og respekt	21
Inddrage de private parter	21
Forstå lokale behov og interesser	21
Respektere forskellige tidshorisonter	22
Områdestrategier.....	23
En samlende og realistisk kommunal planlægning	23
Målrettede kommunale investeringer	24
Demonstrere investeringspotentialer via boligmarkedsanalyser	24
Visioner og idéer	25
Eksisterende ressourcer kan stimuleres som grundlag for nye investeringer	25
"Noget-for-noget" strategien får de private aktører på banen	26
Samarbejde og demokrati.....	26
Styring af netværk.....	26
Samspilsformer	27
Demokrati og det offentlige-private samspil	28

TILLÆG.....	29
Fire investeringssituationer	30
Investeringssituation: Støttede boligrenoveringer	31
Investeringssituation: Nye almene boliger.....	31
Investeringssituation: Kommunale investeringer	31
Investeringssituation: Private fornyelsesinvesteringer	32
Investeringstyper og deres aktører	34
Andre roller	36
Danske rammer i forhold til udenlandsk praksis	37
Norske udbygningsaftaler.....	37
Engelske planlægningsforpligtigelser	38
Hollandsk jordpolitik.....	39
I forhold til dansk praksis	39

Vejledning

Hvorfor en investeringsredegørelse

Ifølge lov om byfornyelse og udvikling af byer er det en kommunal opgave, at styrke grundlaget for private investeringer i problemramte områder. Investeringsredegørelsen er et nyt redskab til kommunerne, som bidrager til at indfri dette formål.

Investeringsredegørelsen er et aktivt instrument, som skal fremme private investeringer i byfornyelsen. Til dette formål indeholder redegørelsen både en oversigt over de forventede investeringer i byfornyesområdet, og en beskrivelse af de faktiske investeringer i området. Investeringsredegørelsen er et strategisk dokument, som ved at beskrive planlagte og potentielle investeringer, samtidig bidrager til at skabe forudsætningerne for øgede private investeringer i byfornyelsen.

I denne vejledning kan du få gode råd og vejledning til, hvordan investeringsredegørelsen skal udformes. Hensigten med vejledningen er at give inspiration til arbejdet med at udforme investeringsredegørelsen således, at den bliver et aktivt instrument i processen med at sætte gang i byfornyelsen i problemramte områder.

Vejledningen er lavet i henhold til lov om byfornyelse og udvikling af byer og de krav, der ligger i lovens § 5 stk. 3, nr. 5 om investeringsredegørelse.

Vejledningen er udarbejdet for Socialministeriet af SBI ved seniorforsker Knud Erik Hansen og seniorforsker Lars A. Engberg.

Investeringsredegørelsen som redskab

Investeringsredegørelsen er et redskab som kommunen kan anvende, i sin bestræbelse på at styrke private investeringer i byudviklingen. Som udgangspunkt er Investeringsredegørelsen tænkt som et "prospekt", dvs. en projektorienteret beskrivelse af investerings- og udviklingspotentialer i området. Investeringsredegørelsen er et redskab, der stimulerer private investeringer på flere måder:

- Redegørelsen er en anledning til at analysere forudsætningerne for vækst og øgede private investeringer i dialog med lokale aktører.
- Redegørelsen illustrerer investerings- og udviklingspotentialer, der kan tiltrække private investorer. Den er et signal til private investorer om at kommunen ønsker vækst i området, og bakker op om en koordineret og helhedsorienteret indsats.

Redegørelsen skal tiltrække investorer, og det er derfor vigtigt, at den udvikles i dialog med investorerne og inddrager forhold, der er vigtige for disse.

Investeringsredegørelsen er også et redskab til at styrke samspillet mellem kommune og investorer. Foreligger der allerede projekter og aftaler, som parterne er blevet enige om, beskrives disse i redegørelsen. Herved kan investeringsredegørelsen fungere som en handlingsplan, der udstikker retningslinierne for gennemførelsen af de aftalte investeringsinitiativer.

Investeringsredegørelsen har således værdi for kommunens ledelse af udviklingen i området. En god ledelse af udviklingen forudsætter, at der er overblik over projekter og investeringer i området, herunder deres tidsforløb og økonomi. Investeringsredegørelsen er derfor et supplement til den handlingsplan, der skal udarbejdes som en del af byfornyelsesprogrammet.

Endelig er Investeringsredegørelsen det primære dokument i det projektprogram, som Socialministeriet bruger til at vurdere, om et projekt i tilstrækkeligt omfang opfylder lovens intention om at fremme private investeringer.

Lovens krav

Investeringsredegørelsen skal ifølge lov om byfornyelse og udvikling af byer § 5 stk. 3, nr. 5 være en del af det byfornyelsesprogram, der er baggrund for kommunalbestyrelsens beslutning om byfornyelsen for et område.

Der kræves dog ikke en investeringsredegørelse, hvis byfornyelsen omfatter omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder.

Loven foreskriver endvidere, at kommunalbestyrelsen i forbindelse med udarbejdelsen af programmet skal etablere et forpligtende samarbejde med de parter, der måtte blive berørt af kommunalbestyrelsens beslutning om områdefornyelse. Dette samarbejde kan formaliseres, f.eks. gennem et udviklingsselskab eller i et struktureret samarbejde i et partnerskab.

Investeringsredegørelsen skal udformes, så den bedst muligt bidrager til at fremme private investeringer i området.

I lovens bemærkninger er det angivet, at investeringsredegørelsens indhold som minimum skal kunne rette private investorers opmærksomhed på områdets uudnyttede potentialer. For at leve op til dette krav skal en investeringsredegørelse bl.a. indeholde oversigter over uudnyttede byggegrunde, fortætningsmuligheder ved om- og påbygninger af private ejendomme til bolig- og erhvervsformål, planer om opførelse eller udvidelse af offentlige institutioner og muligheder for at etablere erhverv.

Hvis kommunen og private interessenter i området ønsker at gå videre, kan investeringsredegørelsen være et dokument, der afspejler de forventede offentlige og private investeringer, og en tidsplan herfor. Kommunen kan også vælge at bruge den som et aktivt ledelsesredskab for udvikling af området. Det centrale er, at kommunen skal tage bestik af situationen, og udforme investeringsredegørelsen, så den bedst muligt kan bidrage til at fremme private investeringer.

Byfornyelsesprogrammet skal ifølge loven indeholde en handlings- og tidsplan (§ 5, stk. 3, nr. 3). Det kan styrke både handlings- og tidsplan på den ene side og investeringsredegørelsen på den anden side, hvis investeringsredegørelsen samordnes med handlings- og tidsplanen i byfornyelsesprogrammet.

Ved ansøgning om reservation af midler skal det sandsynliggøres, at der kan mobiliseres private investeringer og andre ressourcer i forbindelse med byfornyelsen. De informationer, der skal indgå i investeringsredegørelsen om at fremme private investeringer, kan derfor også være relevante i ansøgningen om reservation af midler.

Kommunens indsats for at fremme private investeringer

Formålet med lov om byfornyelse og udvikling af byer, herunder det nye instrument Investeringsredegørelsen, er at tilskynde en udvikling, hvor private i øget omfang bidrager til finansieringen af byfornyelse og byudvikling.

Spørgsmålet er, hvordan en sådan omstilling imod øgede private investeringer i byudviklingen fremmes? Hvilke muligheder og instrumenter har kommunerne for at øge andelen af private investeringer?

Samtidig er det sådan, at byfornyelsesmidlerne er rettet mod dårligt stillede områder, og udfordringen forbundet med at skabe vækst og investeringsaktivitet i sådanne områder er per definition stor. Det stiller krav til de strategier, kommunerne skal udforme for at skabe de rette forudsætninger for øgede private investeringer i dårligt stillede områder.

I praksis opstår der rundt omkring i kommunerne forskellige gode svar på disse spørgsmål, og i forbindelse med vejledningen er nogle af disse erfaringer indhentet og systematiseret.

Private investeringer forudsætter normalt, at investeringerne giver en passende forrentning. Opgaven bliver derfor at skabe en udvikling i området der sikrer en sådan forrentning, og det kræver ofte en mangestrengt indsats. En samlet udvikling af et område vil ofte skabe en værditilvækst i området, som ikke ville kunne skabes gennem enkeltinvesteringer. Denne værditilvækst kan være grundlaget for, at private kan få en passende forrentning.

Realiseringen af en værditilvækst i områder, der typisk ikke har været attraktive for private investeringer, stiller krav til parterne. Kommunerne skal kunne agere, så det bliver attraktivt for private at være med, og private skal være indstillet på at bidrage til den fælles udvikling af området. For at fremme private investeringer kan kommunerne forfølge en flerstrengt strategi, hvor

- administration og adfærd er tilpasset, så de kan håndtere en dynamisk udvikling med private parter. Dette kræver en hurtig sags- og beslutningsgang i kommunen.
- strategien forholder sig til områdets forudsætninger, og eksempelvis har et systematisk fokus på områdernes eksisterende ressourcer og kvaliteter. Områderne er mangfoldige, og realistiske analyser af de eksisterende ressourcer og muligheder er den platform, der kan bygge bro til nye projekter og investeringer.
- der udvikles offentlig-private samarbejdsrelationer og partnerskaber, hvor parterne finder sammen om fælles interesser, og udvikler og koordinerer en helhedsorienteret satsning i områderne.
- der udvikles en samarbejdsstrategi, der bygger på et fælles offentligt-privat ansvar for byudviklingen, og således gør op med forestillingen om, at det offentlige alene bærer ansvaret for det at byforny.
- fordelene for de private parter er, at de får del i en byudvikling som de selv er med til at sætte skub i.

Samarbejdsstrategien forpligter parterne. De private parter skal spille en aktiv rolle i dialog med kommune og borgere. De kommunale parter skal skabe politisk opbakning og "fælles fodslaw" internt i kommunen om det offentlig-private samarbejde og indholdet i byfornyelsen.

Lykkes dette er det muligt at realisere den synergieffekt, der kan være forbundet med offentlig-privat samarbejde. Hvis parterne samarbejder og forde-

ler de udgifter, risici og økonomiske gevinster, der er forbundet med indsatsen, kan de skabe betingelser for vækst og investeringsaktiviteter, der ikke var mulige uden samarbejdet.

Om denne vejledning

I vejledningen beskrives en række forhold, som det er væsentligt for kommunen at være opmærksom på, når der skal laves en investeringsredegørelse.

Første del indeholder tre kapitler, som omfatter selve vejledningen.

Her præsenteres først et forslag til hvad en investeringsredegørelse bør indeholde. Dernæst følger en liste med vigtige punkter, som det er værd at forholde sig til. Og til sidst hovedkapitlet, der indeholder beskrivelser af, hvad kommunen skal være opmærksom på for at kunne tiltrække private investeringer.

Anden del af vejledningen er udformet som et tillæg. Tillægget indeholder en række tekster, der kan fungere som relevant baggrundsviden når investeringsredegørelsen skal udarbejdes.

Først beskrives de mest almindelige investeringssituationer, som det kan være relevant at bruge til vurderingen af kommende private investeringer i området.

Dernæst beskrives typiske investeringstyper og hvilke aktører, der normalt forbindes med de forskellige investeringstyper.

Herefter uddybes begreber, der er væsentlige at forstå når offentlige og private skal indgå i et samspil.

Afslutningsvis sættes dansk praksis i perspektiv i forhold til lande, der har mere vidtgående erfaringer med offentlig-private samarbejder om byudviklingen.

Indholdet i en investeringsredegørelse

Nedenfor bringes et forslag til disposition for en investeringsredegørelse.

Byfornyelsesområder er forskellige. Derfor vil og må investeringsredegørelser også være forskellige. For et område kan det være relevant med en udførlig dækning af et emne, mens det for et andet kan klares med en kort tekst. I de fleste tilfælde vil det dog være relevant at behandle alle følgende emner.

Nedenstående forslag til disposition indeholder således emner, som man normalt bør have med i en investeringsredegørelse. De skal imidlertid opfattes som forslag, der kan bruges til inspiration og refleksion over, hvorledes investeringsredegørelsen skal udformes til det konkrete område.

Visionen for området

- Beskriv kommunens vision for området og for den udvikling man forventer at kunne sætte i gang.

Muligheder for private investeringer i området

- Giv en oversigt over de potentialer for private investeringer, der er i området. Det kan f.eks. være uudnyttede byggegrunde, fortætningsmuligheder ved om- og påbygninger af private ejendomme til bolig- og erhvervsformål og muligheder for at etablere erhverv. Det bør angives hvor de beskrevne potentialer er beliggende.
- Hvis kommunen har krav eller forventninger til udnyttelsen af potentialerne skal de beskrives, så en investor bliver bekendt med de rammer, der ligger for private investeringer. Kommunen kan f.eks. angive hvilke typer funktioner, man gerne vil have på bestemte arealer, og hvilke kvaliteter kommunen ønsker de skal have.
- Hvis der er forventninger eller aftaler med private investorer om udnyttelse af bestemte potentialer, skal det angives. Det kan eventuelt gøres kort med en henvisning til det senere afsnit om "Forventede investeringer i området", se side 10.

Forbedring af områdets attraktivitet for private investeringer

- Lav en beskrivelse af planerne for området, der kan hjælpe private investorer med at vurdere, om en investering kan have interesse. Da planerne sandsynligvis er beskrevet grundigt andet sted, kan der henvises til disse planer. Det er dog væsentligt, at beskrivelsen er tilstrækkelig til at give potentielle investorer en viden om hovedindholdet.
- Lav dernæst en beskrivelse af de planlagte (og eventuelt gennemførte) initiativer, der øger områdets attraktivitet for private investeringer.
- Beskrivelserne skal indeholde en vurdering af, hvilken betydning kommunen tillægger udviklingen af området.

Økonomiske støtteordninger og anden bistand fra kommunen

- Beskriv de økonomiske støtteordninger, som tilbydes investorer.
- Beskriv den bistand som investorer kan forvente at få, f.eks. i form af vejledning.

Den kommunale organisering og det kommunale engagement

- Beskriv hvorledes den kommunale organisation er udformet, så den kan imødekomme investorers behov for kontakt til kommunen.
 - Beskrivelsen skal indeholde oplysninger om, hvem det er relevant at kontakte, og hvem der er ansvarlige for hvilke opgaver.
- Beskriv andre tiltag i kommunen, som kan have betydning for en investor.
 - Det kan være tiltag, der viser kommunalt engagement og hvad kommunen lægger vægt på i samspillet med private investorer.

Processen og det forventede samspil med private investorer

- Beskriv hvilke typer af investorer kommunen forventer, vil være interesseret i området, og hvorledes kommunen forventer at spille sammen med dem.
- Beskriv hvorledes kommunen vil tilrettelægge den samlede proces. Det skal omfatte tidsforløb og beskrivelse af oprettelse af eventuelle arbejdsgrupper, samarbejdsfora og partnerskaber. Hvis det er beskrevet andet sted kan der henvises hertil og beskrivelsen i investeringsredegørelsen kan indskrænkes til en række hovedpunkter.

Forventede investeringer i området

Beskriv de forventede investeringer. I beskrivelserne skal indgå vurdering af om investeringen kan anses som sikker og hvis ikke hvad der har betydning for om den bliver realiseret. Der er vejledningstekst under afsnittet "Fire investeringssituationer" siderne 30-34.

Boligrenoveringer med støtte

- Beskriv kommunens forventninger til private investeringer i bygningsfornyelse med offentlig støtte og til renoveringsaktivitet i tilknytning til den støttede bygningsfornyelse.
- Beskriv kommunens planer for de nære friarealer.

Nye almene boliger

- Beskriv de forventede investeringer i almene boliger

Kommunale og andre offentlige investeringer

- Beskriv de investeringer, som kommunen vil foretage i området og herunder oplysningerne om status for investeringerne:
 - Hvem er ansvarlig for beslutningen.
 - Hvornår forventes beslutningen taget / Hvornår er beslutningen taget.
 - Hvornår forventes det, at byggearbejderne bliver sat i gang og hvornår forventes de afsluttet.
- Beskriv om der forventes medfinansiering fra andre; herunder hvem og i hvilket omfang.

Private fornyelsesinvesteringer

- Beskriv de investeringer, som det forventes at private vil foretage i området (eksklusiv boliginvesteringer med støtte). Beskrivelsen bør indeholde oplysninger om:
 - Hvem der forventes at investere.
 - Hvad forventningerne bygger på (antagelser, igangværende forhandlinger eller indgåede aftaler).
 - Hvorvidt forventningerne/aftalerne bygger på nogle væsentlige forudsætninger.
 - Hvornår de private investeringer forventes igangsat, og hvornår de forventes afsluttet.

Private fornyelsesinvesteringer kan omfatte mange forskellige typer investeringer. Det er derfor muligt, at det er relevant med nogle underinvesteringssituationer, som f.eks.:

- boligrenoveringer
- investeringer i butikker
- investeringer i virksomheder i området
- nybyggeri med nye funktioner til området

Tids- og investeringsforløb

- Lav en oversigt over det forventede tidsforløb for samtlige investeringer.

Investeringsredegørelsens status og videre udvikling

- Beskriv hvilken status investeringsredegørelsen har, og om kommunen har til hensigt at opdatere den under forløbet. Og i så fald, hvordan dette vil ske.

Tyve vigtige punkter

I de danske kommuner er der mange eksempler på privat-offentligt samarbejde inden for byudvikling. Det nye samspil rummer potentialer og udfordringer for alle parter, og nogle af de centrale erfaringer videregives her som "tyve vigtige punkter":

- Indsatsen skal være helhedsorienteret: Mange sammenhængende initiativer reducerer risikoen forbundet med det enkelte initiativs økonomiske bæredygtighed, hvis det med den helhedsorienterede indsats lykkes at skabe en positiv udviklingsspiral i området
- Der er eksempler på at private investorer og developere har gode erfaringer med at udvikle projekter i dialog med borgere og brugere, og disse erfaringer er det fortsat vigtigt at styrke og udvikle
- Der er mange redskaber til at skabe en god dialog med lokale aktører, bl.a. systematiske interviews, åbne møder og workshops
- Hvis det offentlige-private samspil kan foregå i lukkede netværk, således at den åbne demokratiske proces i forhold til borgerne mindskes, kan det resultere i en proces, hvor kommunen ikke lever op til lovens intentioner om borgernes inddragelse.
- En overbevisende demonstration af områdernes udviklingspotentiale bidrager til at bane vejen for vækst og nye investeringer; her spiller investeringsredegørelsen en central rolle
- Overgangen fra idé og vision til konkrete projekter fremmes af, at parterne skaber billeder på udviklingsprojekter og initiativer, f.eks. via 3D visualisering
- Det er væsentligt at fokusere på eksisterende ressourcer og kvaliteter i områderne
- Dårligt stillede områder kan gøres mere attraktive som bosætningsområder ved at øge den sociale, fysiske og arkitektoniske mangfoldighed

Det er afgørende med intern enighed og "fælles fodslaw" i kommunen med hensyn til prioritering og indhold i indsatsen

- Kommunen understøtter samarbejdet med de private investorer ved således at geare det kommunale system og reducere den usikkerhedsfaktor der fra privates synspunkt er forbundet med samarbejdet
- Kommunen kan gå foran i en vækststrategi og øge andelen af offentlige investeringer og offentligt engagement i området
- Samarbejdet fordrer at parterne gensidigt respekterer hinanden, og overholder fælles tidsplaner og terminer i processen

- Kommunen bør udvikle en opsøgende indsats. Det gælder om ikke at forvente at potentielle og faktiske investorer opsøger kommunen, men at komme disse i møde der hvor de befinder sig
- Det virker fremmende for private investeringer, at kommunen har føling med det private erhvervsliv. Kommunen kan hjælpe virksomhederne med deres deltagelse i byfornyelse og byomdannelse ved at udvikle planer og konkrete initiativer i et samspil
- Kommunen kan med fordel sætte fokus på spørgsmålet om værditilvækst som en konsekvens af byomdannelse og byfornyelse, og inddrage spørgsmålet om værditilvækst som en væsentlig parameter i forhandlingsplanlægningen med private aktører
- De private og offentlige parter kan i nogle situationer dele risici, omkostninger og gevinster forbundet med byomdannelsen, med henblik på at skabe en udvikling. En mindsket risiko mindsker det provenu private har brug for at indregne i deres kalkuler.
- Kommunen bør være muligheds- og løsningsorienteret
- Det er vigtigt at udvikle realistiske planer og at skabe synlige sikre succeser
- For de private parter er det afgørende, at de har en nem og smidig kontakt til kommunen
- Kommunerne kan vælge en offensiv rolle hvor de bruger en ”noget-for-noget” forhandlingsstrategi over for de private parter

Strategier til fremme af private investeringer

"Der er en klar forskel på, hvordan investorer skal behandles. Der er nogle, såsom ejere eller virksomhedsejere der godt kan vente på afkastet. De investorer der opkøber ejendomme, som de skal sætte i stand, vil se noget i en fart. Når investorerne kan se, at der nu sker noget i et område, så vil de godt købe noget, der ligner løgn og istandsætte det. Vi skal overbevise vores politikere om, at hvis vi ligger gulvet, så kan det være, at der kommer nogen og laver nogle flotte vægge. Det er vigtigt, at vi som kommune går foran og viser, at vi mener virkelig det her, og at det ikke bare er noget, vi får skrevet i avisen en gang i mellem" (embedsmand).

Det overordnede spørgsmål for investeringsredegørelsen er, hvordan kommunerne kan arbejde med byfornyelsen, så der bliver investeret flere private ressourcer i byfornyelsen.

På baggrund af kommunale og private samarbejdserfaringer beskrives i det følgende en række forhold, som har betydning for privates investeringer i byfornyelsen. Disse forhold er grupperet i fire hovedemner:

- Forrentning af investeringer
- Det kommunale engagement
- Områdeinitiativer
- Netværk og samarbejde

Forrentning af investeringer

"Hvis investorerne ikke kan se en forrentning på for øjeblikket 6½ pct. vil de ikke gå ind i det" (developer)

Private investeringer forudsætter normalt, at der kan tilvejebringes en passende forrentning af investeringerne.

Når der er et behov for byfornyelse, skyldes det ofte, at der ikke har været en passende forrentning af private investeringer i området. En samlet udvikling af området og nye offentlige investeringer rummer imidlertid mulighed for, at man tilfører området værdier, som giver en værditilvækst som rækker ud over de offentlige investeringer. Dette kan gøre investeringer rentable for private investorer. Der er dermed skabt et grundlag for private investeringer.

I vurderingen af den nødvendige forrentning indgår også en vurdering af sikkerheden for investeringen.

Sikkerhed for investeringer

"Der er mange projekter, der bliver gennemført, men hvis vi ser lidt nøgternt på det, så er der 10 gange så mange projekter, der ikke bliver gennemført. Og der tror jeg, at indgangsvinklen bør være, at der selvfølgelig skal være sammenhæng og en vision kommunalt, men der skal også være en enkelthed eller en gennemsigtighed i tingene, så man som investor eller privat kan se, at det enten kan lade sig gøre, eller at det har en stor sandsynlighed for at blive en succes" (developer).

Der er en væsentlig risikofaktor i bygge og anlægsprojekter og mange udgifter til udviklingsplaner, rådgivere, myndighedsbehandling m.m. Fra investors og developers side er perioden frem til projektets kapitalisering forbundet med usikkerhed, fordi der kan opstå problemer, kritik og modstand fra borgere og politiske, administrative beslutningstagere, m.m. Derfor er det afgørende med en god dialog med kommunen, og enighed om prioriteringer og indhold i projekterne, således at disse problemer ikke opstår.

Negativ omtale af projekter er en del af den demokratiske proces, men den private part har typisk et ønske om, at kommunen går ind i fælles bestræbelser på at undgå negativ omtale. Der vil oftest være enkeltinteresser, som påvirkes negativt af et projekt, og set fra developers side er det vigtige spørgsmål, hvorvidt helheden er fornuftig. Der skal ikke meget negativ omtale og mange forsinkelser til før investor trækker sig, eller ikke ønsker at finansiere ekstraomkostninger forbundet med opståede problemer.

For mange investorer kan sikkerheden kapitaliseres. En mindsket risiko kan mindske det overskud, en privat investor har brug for at indregne i sin budgettering. Øget sikkerhed repræsenterer derfor en værdi for både investor og det samlede projekt.

Sikkerheden er i høj grad afhængig af, hvad der sker i det samlede område, og jo mere sikkert og præcist et billede investeringsredegørelsen kan tegne af det samlede områdes udvikling, jo bedre grundlag vil investorerne have for at vurdere sikkerheden for deres investering.

Manglende sikkerhed kan indebære, at en investor foretrækker at vente med at investere til der er sket noget i området. Hvis kommunen gennem investeringsredegørelsen mindsker usikkerheden for investorerne, kan det indebære, at de rykker investeringerne frem. Samlet set vil det fremme udviklingen af området.

Interesser i værditilvæksten

"Mit udgangspunkt er, at den største gevinst får man ved at gå ind i den allerførste fase, fordi man derigennem kan erhverve objekterne til den neddrogede pris, var jeg ved at sige, og så deltage i områdets konvertering og så få værdiforøgelsen. Og der har vi oplevet, at der er meget stor forskel på, om vi er i de dele af landet som Københavnsområdet og de store byer, hvor der er en markedsmæssig bæredygtighed i sig selv. Når vi snakker om de mindre provinsbyer, er man rent faktisk ikke på markedsvilkår i stand til at gennemfører disse ting, her er støttevilkårene langt vigtigere, fordi ellers kunne det simpelthen ikke lade sig gøre" (developer).

Hvis summen af offentlige og private investeringer i et byfornyelsesområde bevirker, at områdets markedsværdi øges, skabes en værditilvækst, som er

attraktiv for investorer. Værditilvæksten vil normalt være en nødvendig forudsætning for private investeringer.

For en privat developer kan det derfor være vigtigt at være med i planlægning fra starten. Det gør det muligt for developeren at tilrettelægge opkøb og justere projekter eller påvirke planlægningen, sådan at der skabes en værditilvækst på developerens arealer, der gør investeringen rentabel.

En developer vil af økonomiske grunde ofte være interesseret i en høj udnyttelse af arealerne. Selvom en developer også har interesse i områdets samlede kvalitet, så deler kommunen typisk denne interesse uden samtidig at have developerens økonomiske interesse i værditilvækst. Kommunen kan derfor få rollen, som den der skal sætte grænser for arealernes udnyttelse for at sikre ønskede kvaliteter.

Kommunens økonomi kan indebære, at et kommunalt engagement i området forudsætter, at kommunen får andel i den værditilvækst, der skabes ved den samlede fornyelse af området. Kommunen kan også ud fra rimelighedsbetragtninger ønske at få et bidrag fra områdets værditilvækst.

For private investorer kan det virke som indhug i deres forventede fortjeneste, hvis en aftale indebærer, at de skal investere i noget, som de ellers forventede at kommunen investerede i. Det er i sidste ende en politisk vurdering for kommunen, hvor den vil trække grænsen indenfor de lovmæssige rammer.

Investorer har ikke nødvendigvis de samme forhold til forrentning af en investering. En developer med finansielle investorer i ryggen har brug for en klar forrentning af investeringen. For den handlende i området sker forrentningen af en investering gennem en øget omsætning, som giver grundlag for et øget overskud. Der kan være forskel i rationaler for ejere af kædebutikker og ejere af en enkelt butik. For boligejere, der bor i ejendommen, indgår værdien af den øgede bokvalitet som en væsentlig faktor der gør, at den økonomiske forrentning får en underordnet betydning.

Aalborg

Aalborg Kommune havde et ønske om en ny central busterminal og en mere sammenhængende bymidte. Kommunen indgik derfor en aftale med TK-development om, at hvis TK byggede busterminalen, så ville kommunen leje denne. TK ønskede at bygge et center (Kennedy Arkaden), hvori der bl.a. skulle placeres en biograf, butikker og kontorfaciliteter. Kommunen aftalte også at leje nogle af disse kontorer.

Aalborg Kommune fører en politik om, at begrænse antallet af parkeringspladser på gadeplan, idet man i stedet ønsker at lokalisere dem i parkeringshuse. Det var derfor et kommunalt krav, at parkeringen skulle finde sted i et parkeringshus, og at der skulle etableres en rampe til og fra parkeringshuset, så det blev muligt at parkere uden at trafikbelaste området omkring Kennedy Arkaden. TK og Aalborg kommune deltes om finansieringen af denne rampe.

Fordeling af værditilvæksten

De forskellige interesser i værditilvæksten gør det relevant at forholde sig til fordelingen af den. Værditilvæksten er ikke en størrelse, som man kan angive i sikre beløb. Den kan give sig udslag i øgede grund- og ejendomspriser og for de erhvervsdrivende i øget overskud.

Tradition og lovgivning lægger nogle rammer for fordelingen af opgaverne mellem det offentlige og private investorer (se afsnittet "Investerings typer og deres aktører på side 34ff.). I disse rammer indgår også en fordeling af risiko og økonomiske gevinster, og de er som regel udgangspunktet for, hvorledes værditilvæksten fordeles.

Kommunen kan foretage et skøn over dens størrelse som baggrund for en vurdering af hvad en rimelig fordeling vil være. En fordeling af værditilvæksten vil ofte ske på baggrund af en forhandling mellem parterne, og måden den fordeles på kan foregå på et mangefold af måder. Her skal blot nævnes nogle:

- En af parterne kan gennemføre investeringer som den anden part normalt ville gennemføre.
- Der kan laves aftaler om køb og salg af grunde og ejendomme. I disse aftaler kan man gennem priserne omfordele værditilvæksten. Man kan også i disse aftaler forpligtige den private køber til at gennemføre bestemte arbejder, der har betydning for helheden, f.eks. at etablere en offentlig sti på grunden.
- Plangrundlaget har normalt stor betydning for den private investors forrentning af investeringen. Man kan f.eks. ændre på fordelingen af værditilvæksten ved at justere plangrundlaget.
- Der kan også foretages omfordeling gennem et fælles selskab for områdets omdannelse. Det er i lovens § 5 stk. 2 angivet, at kommunen kan etablere et forpligtigende samarbejde med de parter, der bliver berørt af områdefornyelsen, og at dette kan formaliseres som et partnerskab, f.eks. gennem etablering af et udviklingsselskab. Det anføres i bemærkninger til loven, at deltagelse i et selskab vil sikre, at kommunen får andel i eventuelle værdistigninger i forbindelse med omdannelsen.

Kommunen skal være opmærksom på, at den ikke misbruger sin myndighedsopgave i forbindelse med fordeling af værditilvæksten.

I Norge er det en veludbygget tradition for, at kommuner og investorer indgår udbygningsaftaler (utbyggingavtaler, se side 37), hvor man aftaler, hvem der står for hvilke opgaver. I disse aftaler ligger der ofte også en implicit fordeling af værditilvæksten. I England kan kommunerne med baggrund i lovgivningen pålægge private investorer en afgift, når de vil bygge i et område (se side 37). De kan dermed overføre en del af værditilvæksten til det offentlige. I Tyskland har det været en grundlæggende del af byfornyelseslovgivningen at det offentlige efterfølgende skulle kunne inddrive en del af den værditilvækst der var tilfaldet private. Den efterfølgende inddrivelse viste sig imidlertid så uoverskuelig, at loven ikke virkede i praksis.

"I Københavns Sydhavn vil man lave kanalby, og her er vi gået ind i den sydligste etape, som hedder Sluseholmen, hvor man skal bygge de første 1000 boliger. Der er et stærkt politisk ønske om at få sat gang i den del af Sydhavnen, så går vi ind i projektet, og tager et økonomisk medansvar. Ved at sparke den første etape i gang, håber vi at få de senere etaper til at rulle lidt mere af sig selv. Vi har etableret et byggemodningsselskab

sammen med Københavns Havn, hvor de to parter ejer lige meget hver, og som har købt byggerettighederne af havnen, der ligger i selskabet, og selskabet sælger så de byggerettigheder. Det vi opnår ved det, er en mulighed for i højere grad at kunne styre resultatet i en retning, som vi ønsker, end hvis vi kun sidder og laver en lokalplan. Det er fx ting omkring arkitektur og blandede ejerformer, som vi ikke kan sikre med en lokalplan i hånden, men det kan vi gøre som en del af nogle salgsvilkår" (embedsmand).

Det kommunale engagement

"Vi har haft en enkelt områdefornyelse, og her måtte vi konstatere, at det største problem måske er indadtil, fordi opdelingen i teknik og kultur osv. i kommunen gør, at man ikke ved, om de penge man tror, der er sat af, stadig er til rådighed, eller om de er sparet væk". (embedsmand)

For den private investor er det væsentligt, at kommunen udviser et engagement, som gør, at den private investor får tiltro til områdets udvikling. Det kommunale engagement viser sig ved, at kommunen prioriterer byudviklingsprojekterne, og tager en række initiativer i forhold til området.

En byfornyelse kan være en kompleks proces, og for en privat investor er det en udfordring at indgå i et forpligtende samarbejde med en kommune. Set fra investors synspunkt er der en økonomisk risiko forbundet med at samarbejde, fordi kommunen er et politisk system, hvor beslutninger løbende debatteres og måske omgøres. Kommunen er også en stor og bureaukratisk organisation, hvor konkrete projekter og beslutninger kan være afhængige af, at forskellige dele af kommunen kan arbejde sammen.

Det er derfor afgørende, at kommunen bidrager til at reducere de mulige usikkerhedsmomenter, der er forbundet med samarbejdet, og skaber størst mulig sikkerhed for udviklingen ved at udvise et sammenhængende og vedvarende engagement.

"Det er vigtigt for processen med en politisk opbakning, at der er et enigt udvalg, et enigt byråd som står bagved, og som står frem og siger, at det er noget de vil støtte og som vil være med til at gøre noget for kvarteret eller byen. For ellers mister borgerne tiltroen, og det betyder, at tingene går i stå." (embedsmand)

Det kommunale engagement, der har betydning for investorer, berører mange forhold i kommunen og den kommunale aktivitet. Nedenfor er nævnt nogle af disse forhold.

Realisme og konkrete handlinger

Investorers tillid til kommunens handlekraft styrkes af konkrete tiltag og projekter, som er lykkedes. Konkrete handlinger og små, konkrete succeser kan derfor øge kommunens og planernes troværdighed. De kan især være vigtige i starten af forløbet.

Realisme i planerne bidrager også til kommunens troværdighed. Kommunen skal vurdere mulighederne for egen indsats realistisk. Kommunen skal også evne at vurdere de økonomiske rammer, der er for områdets fornyelse, og

herunder især de markedsvilkår, der gælder for byen og regionen. Optimisme og engagement kan være en vigtig faktor for udviklingen, men kommunen skal vide, hvilke rammer den fungerer indenfor, herunder de økonomiske strukturers betydning for den lokale byudvikling.

Vejen

I Vejen Kommune er der udarbejdet byfornyelsesprogram for midtbyen. Som en del af dette program har kommunen påbegyndt et samarbejde med en investor, hvor man planlægger at etablere et delvist overdækket torv. Torvet skal forbinde en kommende restaurant og en kommende biograf rumligt, og påtænkes at fungere som et socialt og kulturelt samlingssted for midtbyen. Der skal være offentlig adgang til torvet.

Formen på det planlagte samarbejde er etableringen af et partnerskab. Herunder er det planlagt, at Vejen Kommune bidrager med byfornyelsesmidler på kr. 2,7 mio. Og investoren skal bidrage med ombygning af et tidligere trykkeri til restaurant og evt. erhvervelse og indretning af Vejen Gl. Kino til en moderne biograf. Biografen skal efterfølgende udlejes til foreningen Vejen Kino.

Nem kontakt til det kommunale system

Det må ikke være besværligt for investorer at have kontakt med kommunen. Der skal være en klar indgang til det kommunale apparat, og beslutningsgangen skal indebære, at investorerne hurtigt kan få svar på spørgsmål, der kræver nye beslutninger.

Det skal være let for private investorer at etablere og vedligeholde kontakt med kommunen. Det kan kommunen f.eks. gøre ved at have en enkelt person, som hovedkontaktperson til de private aktører.

"Fælles fodslaw" i kommunen og handlekraft

"Det er ofte enkeltsager eller få problemer, som enten kan stoppe projektet, fordi det trækker så langt ud, at investoren ikke er der mere, eller ikke har penge til at blive ved med at kæmpe denne kamp. Og der tror jeg, at man som myndighed og investor/projektudvikler er mere i samarbejde" (developer).

Byudviklingsprojekter kræver fælles fodslag internt i kommunen. Byfornyelsen vil typisk kræve, at flere afdelinger i kommunen involveres. En sammenhængende kommunal aktivitet kan derfor kræve, at der sker en særlig koordinering.

Det kan være nødvendigt, at kommunen sikrer sig, at der er beslutningskompetence til at tage beslutninger, som der kan være modstand mod i en afdeling, men som helheden i områdefornyelsen kræver. Det kan derfor være nødvendigt, at der er en ledelse, som kan tage beslutninger på tværs af afdelinger og sektorer.

Mange kommuner opretter styringsgrupper med repræsentanter for lederne af de involverede afdelinger evt. med borgmesteren eller borgmesterkontoret som formand. Kommunen kan f.eks. også lave en køreplan for omdannelsen, hvori det fremgår, hvilke kommunale forvaltninger der er ansvarlige for de enkelte dele af omdannelsen.

Samlet skal den kommunale organisering medføre, at beslutningsprocessen i det privat-offentlige samarbejde lettes. Private aktører understreger ofte, hvor vigtigt det er, at embedsmændene har "prokura", dvs. beslutningskompetence til at forhandle og indgå aftaler.

Det er under alle omstændigheder vigtigt, at den politiske og administrative ledelse i kommunen bakker konkrete samarbejdsprojekter og initiativer op. Investorerne skal vide og tro på, at kommunen vil og kan handle selvom der er noget, der bliver vanskeligt. Det kan f.eks. ødelægge troværdigheden, hvis forskellige afdelinger eller politikere udtaler divergerende holdninger. Det kan modsat virke positivt, hvis kommunen melder sin vision for området ud i et klart sprog og konsekvent følger denne vision op.

Føling med det private erhvervsliv

Kommunerne har typisk føling med det lokale private erhvervsliv. Når nye virksomheder etablerer sig, og der foretages nye investeringer i området, kan disse med fordel koordineres med kommunen. I stedet for en spredt og relativt tilfældig udvikling, er der gevinster forbundet med at kommune og erhvervsliv koordinerer indsatsen, og sammen udvikler fælles forståelser af udviklingspotentialerne i lokalområdet.

Kommunen skal vise, at den prioriterer byudviklingen i området, og skabe de nødvendige rammer og forudsætninger for den fælles indsats. Virksomhederne skal afsætte de ressourcer der er nødvendige for at deltage i processen, og sætte sig ind i de kommunale vilkår for samarbejdet. Udvikler kommunen en proaktiv samarbejdsstrategi, får private måske lige den hjælp der skal til for at realisere et byfornyelsesinitiativ, der ender med at komme hele bysamfundet til gode.

Skælskør

I Skælskør Kommune var der behov for en omfartsvej syd for byen. En hovedårsag til behovet for en omfartsvej var den omfattende trafik til og fra Harboe bryggeri. Bryggeriet havde et ønske om at udvide sine faciliteter i direkte forlængelse af de allerede etablerede bygninger, men havde det problem, at udvidelsesmulighederne var stærkt begrænsede, som følge af at bryggeriet er omgivet af havnefront, eksisterende villakvarter og fredning af jorde.

Den eneste grund der syntes tilgængelig, var et areal, hvoraf en del af arealet tidligere havde været bylosseplads, og som dengang ejedes af kommunen. Kommunen tilbød Harboe arealet mod et bidrag til anlægsarbejdet af omfartsvejen. Den planlagte omfartsvej er ikke alene til og fra Harboes faciliteter, men er derimod gennemgående og forbinder andre kommunale veje. Aftalen medførte at Harboe skulle bidrage med de 4 mio. kr. ud af et anlægsbudget på 12 mio. kr.

Gensidigt kendskab og respekt

"den største barriere er jo nok, at det offentlige vil have den bedst mulige byfornyelse for mindst mulige penge, og investorerne vil selvfølgelig gerne have størst muligt tilskud. Vores kvalitetskrav behøver ikke automatisk at være de samme, som dem den private investor ønsker, fordi det nogle gange er dyrere ting, vi går efter - mere belastende ting. Og der skal man et eller andet sted mødes omkring tilskud, kvalitet osv." (embedsmand).

Set fra den kommunale synsvinkel er det en barriere, at private parter ofte har den forestilling, at byfornyelse og byudvikling er et offentligt anliggende. Set fra den private parts synsvinkel kan kommunen opleves som for ambitiøs i sit ønske om medfinansiering, og de offentlige krav til arkitektur og bygningsmæssige standarder kan forekomme for dyre og ambitiøse.

I samspillet mellem det offentlige og private er det væsentligt, at det offentlige kender og forstår privates rationaler, og forskellen mellem offentlige og private rationaler. For de fleste investorer er det en præmis, at investeringen skal give overskud. Det er typisk fraværende i offentlige investeringer, men det er væsentligt, at det accepteres som en præmis i det offentlige apparat. Det at kende hinandens rationaler kan bidrage til både at mindske misforståelser og 'berøringsangst'. Kendskab betyder ikke nødvendigvis, at man accepterer de andres rationaler, men det er en forudsætning for en god dialog.

Inddrage de private parter

"Det er vigtigt for os, at have en direkte og åben dialog med de bestemmende niveauer i kommunen. Det kan være vigtigt at få invitationer til samarbejde, så vi som private kan påvirke planerne inden de er låst. Vi oplever mange gange, at planerne er låst, at man har gjort sig alle tanker, og dermed er de ikke særligt markedsfølsomt funderet" (developer).

En måde at stimulere private aktørers interesse i byfornyelsen er at inddrage dem i udformning og gennemførelse af plantiltag og byfornyelsesbeslutninger. Kommuner, der ønsker at fremme private investeringer i byudviklingen, kan med fordel anlægge en mere åben samarbejds- og dialogorienteret strategi.

For at fremme private investeringer skal kommunen udvikle sin rolle som projektudvikler og 'byde sig til', dvs. henvende sig med både ideer og kompetencer, og skabe en dialog med private aktører om disses behov og ideer.

En samarbejdsstrategi fordrer, at de kommunale ledere og medarbejdere er reelt engagerede i en proces, hvor politik- og strategiformuleringer udvikles i dialog med private aktører i byens mange netværk. Dette kræver engagement, risikovillighed, åbenhed og ressourcer fra det offentliges side.

En sådan strategi er kun mulig, hvis der er politisk opbakning, og hvis spørgsmålet om privat-offentligt samarbejde i byfornyelse og byomdannelse er politisk prioriteret i kommunen. Hvis private og offentlige parter udvikler enighed og gensidig respekt, så kan det skabe mere fleksible og attraktive rammer for det private engagement.

Forstå lokale behov og interesser

Samarbejde kræver en forståelse for de forskellige interesser i et område, og for de faktiske og mulige interessekonflikter, der kan opstå. Hvilke aktører

findes i området? Hvilke interesser har de, og hvilke modsætningsforhold findes der? Hvordan kan aktørerne inddrages, og hvilke barrierer er der for deres deltagelse?

Ved at etablere en grundig dialog med lokale aktører kan parterne styrke processen ved at tage en række konflikter og problemer i opløbet, og søge at integrere lokale interesser, behov og ideer.

Respektet forskellige tidshorisonter

"der er vigtigt, er at man kan gå ud og lave et samarbejde, hvor udviklingen af planen sker på baggrund af det private initiativ, at man ikke nødvendigvis gør det frygtelig bureaukratisk, og at man skaber en tidshorison der er overskuelig. For en privat investering, der nytter det ikke noget, at der er fem år til man kan 'cashe' gevinsten - det er der ingen, der har tålmodighed og penge til inden for min branche. Vi vil hellere have en kort behandlings- og ventetid" (developer).

Investorenes tidshorison har stor indflydelse på den måde en investor vurderer et projekt. Investorer kan opdeles i to hovedgrupper efter deres tidshorison.

Investorer med tidshorison er typisk developere og investeringsfirmaer, der ikke selv vil have aktivitet i området efter det er udbygget. For dem er det væsentligt, at de kan realisere et afkast forholdsvis hurtigt, men de har også interesse i områdets kvaliteter, fordi det kan øge det investeredes salgsværdi. Oftest har de dog ingen langsigtede brugsinteresser.

Investorer med lang tidshorison, er typisk dem, der bruger området. Det er de handlende og andre erhvervsdrivende og det er beboerne. For dem, der bruger området, er det ikke altid nødvendigt at selve investeringen i bebyggelsen giver overskud. Der kan være andre goder og fordele som tæller, og som for de erhvervsdrivende på anden måde bidrager positivt til deres virksomhed og forretning.

Holsted

I Holsted Kommune var der et ønske om at forny midtbyen og at anlægge en offentlig tilgængelig å-promenade. Det blev således modtaget med glæde, da Brørup Sparrekasse tog initiativ til et samarbejde omkring etablering af en bankfilial og arealerne deromkring.

Brørup Sparekasse anlagde p-pladser og forskønnede området for kr. 1 mio. Sparekassen påtog sig desuden ansvar for salg eller anden anvendelse af den tilbageværende byggegrund, hvorpå det var en forpligtigelse om at videreføre anlæggelse af å-promenade.

Kommunen ydede erstatningsudbetaling til Brørup Sparekasse på godt kr. 1,5 mio., og betalte for nedrivningen af 3 ejendomme i området. Kommunen sørgede for genhusning af tilbageværende beboere. Kommunen betalte desuden for anlæggelse af et bytorv i umiddelbar nærhed og en mindre del af å-promenaden.

Områdestrategier

"Vi har nogle friarealforbedringssager under vejs, hvor det er tanken, at det offentlige tager sig af de arealer, der skal fungere som offentlige dvs. parkeringsarealer og tilkørselsarealer. Men alle de arealer som skal fungere som private arealer, dem må private borgere selv tage sig af. Og det bliver et forpligtende samarbejde - vi vil ikke lave de offentlige arealer uden, at de forpligter sig til at lave deres private" (embedsmand).

Det er udfordring at skabe en positiv vækstspiral i et dårligt stillet område og mobilisere en bredspektret investerings- og udviklingsindsats. For den private investor er det væsentligt, at kommunen tager initiativer, som viser, at der er en udvikling på vej i området som bidrager til at skabe forudsætningerne for øgede private investeringer. En række sådanne relevante initiativer og strategier rettet mod området diskuteres i det følgende.

Et godt byfornyelsesprogram er integreret i den eksisterende kommune- og lokalplanlægning. Meget af det, der indgår i kommuneplanlægningen, har betydning for kommunernes arbejde med at fremme private investeringer i dårligt stillede områder. I de fleste tilfælde er der imidlertid brug for yderligere initiativer for at fremme udviklingen i et område.

Mange initiativer kan være relevante, men kommunen kan eksempelvis vælge at føre en aktiv jordpolitik, at fremme integration af bolig og erhverv, at byggemodne eller at investere i nybyggeri. Kommunen kan også engagere sig i oprensning af forurenede jord, i grundsalg og i markedsføring. Rækkefølgefastlæggelsen af de forskellige tiltag er afgørende for processens karakter, og for kommunens forhandlinger med interessenter og investorer.

Nedenfor er nævnt nogle strategielementer, som kan indgå i kommunens initiativer.

En samlende og realistisk kommunal planlægning

"Jeg vil sige, at de barrierer der er for at tingene sker, er ofte ikke knyttet til samspillet, men nogle markedsforhold og noget økonomi som det kan være vanskeligt at gøre noget ved isoleret. Lige nu har vi en vis mæthed på boliger, og derfor er det svært at få private investeringer i boliger. Men der handler det netop om at prioritere i kommunen, så investorerne ved, hvor det er vi går hen, og hvad det er vi prioriterer højest i den hovedstrukturplan, vi arbejder med nu" (embedsmand).

Uden en samlende planlægning for området vil de enkelte aktører ofte stå magtesløse overfor det, der ligger uden for deres eget regi. De har derfor brug for en planlægning, der kan give sammenhæng i udviklingen af området, og som de kan tage som forudsætning. Planen skal derfor også anviser en realistisk udvikling for området.

Det kan have en positiv effekt, at planen har nogle klare mål og, at disse mål kan formuleres, så de er lette at forstå og kommunikere. Det er væsentligt, at der er åbenhed om planlægningen.

Planlægningen skal være realistisk. Derfor skal den forholde sig til de elementer af den ønskede udvikling, hvor der er væsentlige usikkerheder. Kommunen skal f.eks. være realistisk i forhold til de markedsvilkår, der udgør væsentlige forudsætninger for private investorer.

For nogle investorer er tidsplanen en vigtig faktor, og det er derfor vigtigt, at den er klar, og at den overholdes. Det er samtidig vigtigt, at planlægningen er så åben, at den kan rumme initiativer, der fremkommer undervejs.

Den sammenhængende planlægning skal have et indhold, der angiver svar på en række af områdets problemer, og vil typisk indeholde følgende:

- Udfærdigelse af en områderegistrering, dvs. beskrivelse af områdets vigtigste sociale, økonomiske og fysiske karakteristika.
- Formulering af overordnede planmål for den lokale strategi.
- Sikring og tilrettelæggelse af borgerinddragelsen.
- Formulering af kravspecifikation mht. arkitektur, byrum, byinventar mv.
- Overvejelser om områdets integration i den øvrige by og dens funktioner.

Målttede kommunale investeringer

Kommunale investeringer er oftest en forudsætning for, at man får ændret udviklingen i et område. Det er typisk de offentligt initierende investeringer, der skaber nye forudsætninger for private investeringer.

Kommunen skal derfor være indstillet på at investere i området, og det kan bl.a. betyde, at nogle sektorer skal prioritere investeringer i området højere, end de ville gøre, hvis de udelukkende skulle prioritere ud fra sektorinteresser. Det vil normalt kræve, at sektorerne deltager i en koordinering af indsatsen i området. I mange tilfælde har man oprettet tværgående styregrupper, der kan træffe beslutninger, som er bindende for sektorerne.

Det kan være relevant, at kommunen vurderer de kommunale investeringers effekt i forhold til områdets udvikling. Nogle investeringer vil være markante som tegn på en positiv udvikling, mens andre vil være mindre synlige. Og nogle vil have en hurtig effekt, mens andre vil have en mere langsigtet effekt. F.eks. kan en forskønnelse af et torv eller et hus, der skæmmer meget, give området et markant anderledes udtryk og måske endda med en forholdsvis lille investering.

Kommunen kan også vælge at føre en aktiv jordpolitik og opkøbe centrale grunde, der er vigtige for områdets udvikling; dels med henblik på eget byggeri og dels med henblik på videresalg. Kommunen kan da ved videresalg inddrage noget af den værditilvækst, som fornyelsen af området medfører. Den kan også i salgsaftaler sikre sig, at en købers kommende byggeri bliver i overensstemmelse med de krav kommunen stiller. Kravene vil være en del af den samlede handel, og det kan betyde, at prisen for grunden bliver lave.

Demonstrere investeringspotentialer via boligmarkedsanalyser

Analyser af det lokale boligmarked er et godt udgangspunkt for en byomdannelsesproces, og et godt redskab til at inddrage private ressourcer og investorer. Grundige analyser understreger troværdigheden af investerings- og udviklingsprojekter, og bidrager til at demonstrere et udviklingsområdes investeringsmæssige potentiale.

En boligmarkedsanalyse indeholder typisk en analyse af boligmarkedets styrker og svagheder, noget om fordelingen mellem boliger og erhverv, en beskrivelse af områdets infrastruktur og forskellige funktioner i området, samt en analyse af beliggenheds- og attraktionsværdier. Analysen kan også indeholde en gennemgang af specifikke udviklingsstrategier og projekter med fokus på følgende spørgsmål:

- Hvilke udviklingsperspektiver lægger kommunen op til i området?
- Hvordan er koblingen mellem området og byen?
- Hvilke generelle planer og initiativer er der for byen, og hvordan spiller de sammen med initiativer og strategier for området?
- Supplerer initiativer og projekter hinanden sådan, at de "hives med" i en synergieffekt? Er der et marked for nybyggeri?

Det er vigtigt med realistiske markedsanalyser og investeringsplaner. Private investorer har kritiske briller på, når de vurderer investeringsoplæg og udviklingsplaner. Grundigt forarbejde styrker projekternes troværdighed. En professionel og troværdig udviklingsplan giver fremtidige købere en øget sikkerhed for, at den forventede udvikling realiseres.

Visioner og idéer

De gode byudviklingsprojekter bygger på en idé eller vision for områdets udvikling. Visionen kan tage udgangspunkt i områdets specifikke kvaliteter, og samtidig tilføje området noget afgørende nyt. Hvad er det for en ny helhed i området, som initiativerne peger i retning af? Er der en samlende idé som bidrager til at mobilisere investorer og developeres interesse for projektet? Sammenhæng og helhed i projekterne er afgørende for troværdigheden i forhold til investorer og fremtidige købere.

Eksisterende ressourcer kan stimuleres som grundlag for nye investeringer

Ønsker man som kommune at fremme private investeringer i et dårligt stillet område, står man per definition over for et dobbelt problem: Der er få eller ingen investorer med interesse for området, fordi de prioriterer mere sikre vækstområder. De aktører, der er i området, har begrænsede ressourcer til private investeringer.

En oplagt strategi til at håndtere dette problem er, i dialog med lokale aktører, at fokusere mere grundigt på eksisterende ressourcer i området, og bruge denne viden til at pege på udviklingspotentialer. I programmer som kvarterløft og helhedsorienteret byfornyelse arbejdes der med en opgraderingsstrategi, der tager udgangspunkt i en beskrivelse af kvarterets eksisterende ressourcer og kvaliteter.

Ved systematisk at kortlægge disse ressourcer og kvaliteter i dialog med kvarterets borgere og brugere, opnås to ting:

- Kvarterets positive sider - dets kvaliteter og potentialer - fremhæves, og fra starten sættes der en positiv dagsorden for indsatsen.
- Registreringen betyder, at der opstår en dialog mellem kommune, erhvervsliv og beboere i området, som den videre indsats kan bygge på.

Ved at interviewe lokale virksomheder får kommunen indtryk af planer og ønsker hos eksisterende brugere og ejere. Desuden kan man på et tidligt tidspunkt få en fornemmelse af, hvilke potentialer erhvervslivet ser i det pågældende område, og hvad de private aktører efterspørger i et erhvervsområde. Dialogen fører til nye projektidéer, og parterne får øje på de områder, hvor samarbejde kan skabe nye muligheder. Små ændringer for nogle kan betyde store ændringer for andre. Koordinering og bedre udnyttelse af de eksisterende rammer og faciliteter frigør ressourcer, og skaber flere resultater end den relativt begrænsede økonomiske ramme ellers tillader.

"Noget-for-noget" strategien får de private aktører på banen

Som planmyndighed besidder kommunen det magtmiddel at kunne prioritere indsatsen, og typisk anvender de fleste kommuner en "noget-for-noget" strategi: "Hvis vi som kommune skal gå ind og byforny de offentlige områder, ønsker vi til gengæld at I forpligter jer til at modernisere jeres private områder". Et sådant forhandlingsudspil vil i nogle tilfælde motivere private parter til at give deres (beskedne?) bidrag til en byfornyelsesindsats. Typisk kan kommunen overtale/presse de private parter til at finansiere en forbedring af et offentligt gode, hvor det også kommer den private part til gavn, eksempelvis anlæg af parkeringspladser.

Denne "noget-for-noget" strategi betyder, at kommunerne skal håndtere balancen mellem rollen som myndighed og som part i byfornyelsen med omtanke.

Samarbejde og demokrati

"Det altafgørende og vigtige det er netværk, det er samarbejde hele vejen igennem. Og jo tidligere man kan komme i gang med det jo bedre, for så kan flest muligt være med til at sætte de her mål, og det betyder altså også, at ejerskabet over for de projekter, man senere kommer til at lave, det er størst muligt"(embedsmand).

Styring af netværk

Hvordan styres partnerskaber som er karakteriseret ved, at de offentlige og private parter opfatter sig selv som ligeværdige? Som udgangspunkt skal spillereglerne for samarbejdet forhandles imellem parterne i forhold til det eller de konkrete projekter som er genstand for samarbejdet. Et partnerskab er en forhandlingssituation, der foregår imellem aktører på forskellige niveauer, og med forskellige organisatoriske tilhørsforhold.

Den kommunale part har ofte den formelle autoritet til i sidste ende at skære igennem og definere rammer og indhold. Men hvis kommunen gør for kraftigt brug af denne magtposition i et netværk, der er baseret på frivilligt samarbejde, kan det virke stik imod hensigten og medføre, at de private parter trækker sig fra samarbejdet. Derfor består kunsten i at uddelegere beslutningskompetence og samtidig fastholde den kommunale kontrol med indirekte virkemidler.

Der er flere måder hvorpå kommunerne kan bevare den indirekte kontrol med partnerskabet eller netværket. En ofte benyttet strategi er aktivt engagement, hvor kommunen kan påvirke processen ved at involvere sig og tage aktiv del i samarbejdet. En anden fremgangsmåde er at udvælge strategiske samarbejdspartnere, og påvirke sammensætningen af partnerskaber og netværk. Kommunen kan også øve indflydelse i partnerskabet ved at påvirke de forskellige organisatoriske rammer, som har indflydelse på det konkrete samarbejde. Endelig er det en oplagt strategi at skabe stærke billeder og visioner, som kan præge de fælles opfattelser og meningsdannelsen hos de personer, som deltager i samarbejdet.

Esbjerg

I Esbjerg Kommune har der siden 1993 været et tæt samarbejde mellem private og offentlige parter omkring Esbjerg bymidte. Samarbejdet er organiseret i Samarbejdsforum, hvor repræsentanter for bymidtens parter diskuterer indsatser i bymidten med repræsentanter fra Byrådet og Esbjerg Kommune. Dertil kommer Esbjerg Byfond, hvor Kommunen og private er gået sammen om at yde støtte til særligt dyre udvendige istandsættelser.

Samarbejdet har blandt andet resulteret i projekt 'Stjernedrys', hvor bygningsejerne i Torvegade fra Torvet til Havnegade har været med til at finansiere belysningen i gaden. Kommunen bidrog med kr. 2,9 mio. til belægning mv., mens bygningsejere og sponsorer bidrog med kr. 635.000 til en særlig lysinstallation i gadebelægningen. Belysningen skulle dels oplyse den forholdsvis mørke Torvegade dels tydeliggøre en forbindelse mellem Torvet med det nærliggende Musikhuset. Områdets status og ejendommenes udlejningsværdi er steget som følge af lysprojektet. Der har efterfølgende været en del privat istandsættelse af facader.

Samspilsformer

Det er væsentligt, at der udvikles et samspil mellem de private investorer og kommunen under planlægningen af området og dets fornyelse.

Samspillet mellem kommunen og private investorer kan have mange forskellige rammer. Det er i høj grad op til kommunen at vurdere og afgøre, hvilken form for samarbejde kommunen og private investorer skal have.

Det kan være et *uformelt samarbejde* mellem forvaltning og potentielle investorer, hvor kommunikationen foregår mellem kommunen og de enkelte potentielle investorer.

Det kan også være et *struktureret samspil* i aftalte fora, hvor udvalgte investorer deltager, eventuelt sammen med andre interessenter i området (beboere, de handlende m.fl.). Det får da en karakter, der ofte betegnes et partnerskab. Begrebet partnerskab angiver ikke nogen bestemt samarbejdsform. Partnerskaber indeholder typisk en aftale om, hvordan man spiller sammen og som minimum et fælles forum for dette samspil. Der er også typisk tale om et længerevarende samspil. Selve deltagelsen i partnerskabet lægger op til, at der gennem samspillet skal kunne udvikles nogle gensidige relationer, men deltagelsen behøver ikke at være juridisk funderet.

Samspillet kan også være lagt i *juridisk og økonomisk bindende rammer* gennem f.eks. et udviklingsselskab eller et fælles selskab til grundmodning.

Gensidighed og tillid

Gensidighed kan bidrage til at parterne holder sammen om den samlede opgave og bliver enige om løsninger. Det kan være en gensidighed, som skyldes, at begge parter har interesser i en samlet udviklingsplan for området. Det kan også være en gensidighed som baserer sig på at hver af parterne forudsætter den anden parts investeringer.

I det omfang parterne ikke har indgået juridisk forpligtigende aftaler vil det i høj grad være gensidigheden, der sikrer at samarbejdet fastholdes. Det er også væsentligt, at man får opbygget en tillid mellem parterne. Tillid er meget afhængig af, at man overholder såvel skriftlige som mundtlige aftaler, og at man er opmærksom på, at aftaler formuleres så entydigt som muligt.

I det øjeblik, der er indgået juridisk bindende aftaler bliver en stor del af gensidigheden lagt ind i disse aftaler, og parterne vil være mindre afhængig af den gensidighed, der bygger på fælles interesser eller gensidig afhængighed.

Demokrati og det offentlige-private samspil

Hvad sker der med demokrati og borgerdeltagelse, hvis byfornyelsen og byomdannelsen fremover i højere grad foregår på private hænder? Kan kommunen fortsat være garant for legitimiteten af de trufne beslutninger? Er øget privat indflydelse på og finansiering af byfornyelse og byomdannelse i konflikt med hensynet til demokrati?

Der er ikke entydige svar på disse spørgsmål. I takt med, at andelen af private investeringer i byudvikling vokser, vil private interesser få en øget indflydelse på denne udvikling. Beslutningsprocessen vil - som tendens - forskyde sig fra de valgte fora til de offentlige-private samarbejds- og forhandlingsrum. Udviklingen betyder, at spørgsmålet om offentlighed og demokratisk indsigt i beslutninger vedrørende byudvikling med fornyet kraft sættes på den politiske dagsorden.

I nogle tilfælde taler man om "to spor" i byudviklingen: På den ene side udvikles mange store byudviklingsprojekter i relativt lukkede samarbejdsnetværk mellem private nøgleaktører og kommune, og borgernes indflydelse er begrænset til den offentlige debat og høring. På den anden side er der en markant tradition for borgerdeltagelse i bygnings- og områdefornyelse, som den foregår i programmer som kvarterløft og helhedsorienteret byfornyelse.

Erfaringen er, at de to spor ikke altid mødes, og at det for kommunerne er en udfordring både at varetage hensynet til vækst og hensynet til demokrati i byudviklingen. Men samtidig er der gode eksempler på, at de to krav ikke er uforenelige, og der er f.eks. eksempler på byudviklingsprojekter, hvor developere deltager i arbejdsgrupper og workshops med borgere for at udvikle projekterne i en tættere dialog med målgrupper og interessenter.

Kommunerne kan styrke borgerdeltagelsen ved at lære af sådanne projekter, og ved udvikle nye former for dialog, og nye former for kontrol og legitimering af det offentlige-private samarbejde i byudviklingen.

Fire investeringssituationer

Til vurderingen af de forventede investeringer kan det være nyttigt at tage udgangspunkt i nogle typer af investeringer, som hænger sammen i indhold, og hvor hver type har et samlet sæt af regler, interesser og aktører i forhold til investeringerne. Det kan være lovfæstede regler, eller det kan være spilleregler på et marked m.m. Det afgørende er, at der til forskellige typer investeringer ofte er knyttet sådanne sæt af regler, interesser og aktører. Det bliver i det følgende kaldt for en *investeringssituation*.

Når det er nyttigt at tænke i investeringssituationer i forbindelse med en investeringsredegørelse, så skyldes det at en type investeringssituation ofte samler mange af de forhold, der har betydning for, at en investering vil blive gennemført. De giver derfor en egnet struktur til vurderingen af, hvilke investeringer, der vil komme.

I byfornyelsen er der ofte fire forskellige investeringssituationer:

- Investeringer, der indgår i en aftale med kommunen om renovering af boliger og bolignære friarealer med den dertil knyttede økonomiske støtte – *Støttede boliginvesteringer*
- Investeringer i almene boliger – *Nye almene boliger*
- Investeringer, der foretages af kommunen og eventuelt med en privat medfinansiering – *Kommunale investeringer*
- Investeringer, der foretages af private investorer uden direkte offentlig støtte – *Private fornyelsesinvesteringer*

En investeringssituation indeholder et sæt spilleregler om bl.a. finansiering, offentlig støtte, beslutningskompetence, investeringernes karakter og har typisk et bestemt sæt af aktører.

De tre første af de ovenfor nævnte investeringssituationer dækker tre sæt af spilleregler og aktører, som er typiske i byfornyelsen. De støttede boliginvesteringer udgør det, der traditionelt er indgået i byfornyelsen. Nye almene boliger indgår også ofte, og det samme gør de kommunale investeringer.

Den fjerde investeringssituation, *private fornyelsesinvesteringer* udgør en mere bred gruppe investeringer med flere undergrupper af investeringssituationer.

Der er fire hovedspørgsmål til vurdering af denne investeringssituation:

- Hvad investeres der i?
- Hvad har betydning for, at investeringer bliver gennemført?
- Hvem er interessenterne og hvad er deres interesser?
- Hvordan spiller parterne sammen?

Investeringsituation: Støttede boligrenoveringer

De støttede boliginvesteringer omfatter bygningsfornyelse og fornyelse af de bolignære friarealer, som kan få støtte efter lovens bestemmelser. Det drejer sig om:

- Bygningsfornyelse af private udlejningsboliger fra før 1950 (Lovens kapitel 4)
- Bygningsfornyelse af ejerboliger og andelsboliger fra før 1950 (Lovens kapitel 5)
- Bygningsfornyelse af erhverv (Lovens kapitel 6)
- Friarealer (Lovens kapitel 7)

En bygningsrenovering forudsætter, at ejeren ønsker den gennemført. Det er derfor kommunens opgave at informere ejerne og eventuelle lejere om mulighederne og herunder især mulighederne for økonomisk støtte.

Med hensyn til beslutninger om bygningsrenoveringer har kommunen en afgørende indflydelse på, hvilke ejendomme der skal støttes, hvad der skal støttes, og hvor meget der skal gives i støtte.

Kommunen kan derfor prioritere sin støtte, så den bedst muligt tilgodeser kommunens strategi for fornyelse af området. I overvejelserne kan f.eks. indgå:

- om der er særlige ejendomme, som er kritiske for oplevelsen af området, og hvis renovering derfor kan have en katalysatoreffekt,
- om kommunen ønsker at differentiere sin støtte afhængigt af renoveringsbehovet og ejendommens økonomi.

Kommunens stillingtagen til disse og lignende spørgsmål vil udgøre en væsentlig forudsætning for, hvad der vil blive investeret i området.

Selv om kommunen selvstændigt kan tage beslutning om tilvejebringelse af fælles friarealer og fælleslokaler i friarealet, vil beslutninger herom normalt forudsætte et tæt samspil med beboerne og deres accept. Forudsætningen for investeringen er imidlertid kommunens.

For alle investeringerne kan det være afgørende, at kommunen får skabt et forløb med en god dialog mellem parterne.

Selvom der indgår betydelig offentlig støtte, udgør den private andel af investeringen typisk en stor del af den samlede investering.

Investeringsituation: Nye almene boliger

Nye almene boliger bliver ofte gennemført som en del af byfornyelsen. Det er kommunen og et boligselskab, der i fællesskab afgør, hvad der skal bygges.

Investeringsituation: Kommunale investeringer

De kommunale investeringer kan omfatte hele det normale spektrum af kommunale investeringer (se side 34). Det er bl.a. sociale og kulturelle institutioner, veje, stier og pladser og teknisk infrastruktur.

Det kan være en opgave for kommunen at få samordnet sektorernes prioritering med behovet for investeringer i området, og også tidsmæssigt at få investeringerne indpasset i et relevant forløb for områdets udvikling.

Det kan være nødvendigt, at kommunen tilpasser sin organisation, således at der i kommunen etableres et forum med beslutningskompetence til at varetage interesserne i områdets udvikling.

Til en del af disse investeringer vil det være muligt at få refusion. I lovens § 6 stk. 2 angives det, at kommunen kan få refusion til udgifter til følgende investeringer:

- Etablering og forbedring af torve, pladser og opholdsarealer m.v.
- Etablering af kulturelle og særlige boligsociale foranstaltninger, herunder etablering af lokaler
- Etablering af særlige trafikale foranstaltninger

Refusionen kan udgøre op til en tredjedel af kommunens udgifter til investeringerne. Der kan også gives refusion til planarbejdet. Den samlede refusion til et område kan højest udgøre 10 mio. kr.

Nogle af de kommunale investeringer kan indgå i et samspil med private investorer, idet private investorer kan lade deres investeringer forudsætte visse private investeringer. Kommunen kan også lade nogle af sine investeringer forudsætte, at private foretager andre investeringer.

Medfinansiering

Selvom der er tale om investeringer, som kommunen normalt finansierer, så er der i mange tilfælde tale om privat medfinansiering eller medfinansiering fra andre offentlige instanser. I en undersøgelse af finansiering af helhedsorienteret byfornyelse registrerede man følgende typer medfinansiering:

- Kontante tilskud til aktiviteter/investeringer under helhedsorienteret byfornyelse fra fonde, private bidrag og indsamlinger m.m.
- Private donationer i form af kunstværker, inventar m.m.
- Frivilligt arbejde fra borgere og erhvervsliv
- Anden supplerende offentlig indsats fra amter, ministerier, kommunens egne forvaltninger, særlige puljer m.m.

Investeringsituation: Private fornyelsesinvesteringer

Private fornyelsesinvesteringer dækker de private investeringer, der indgår i områdets fornyelsesforløb, og som ikke er omfattet af lovens støtte til bygningsfornyelse.

Der er typisk tale om fire forskellige underinvesteringssituationer:

- boligrenoveringer
- investeringer i butikker
- investeringer i virksomheder i området
- nybyggeri med nye funktioner til området

Boligrenoveringer kan have et stort investeringsomfang. De følger typisk når området har fået en ny attraktivitet. For dem indgår en øget brugsværdi som et væsentlig incitament for investeringer og den kan mindske behovet for økonomisk rentabilitet.

Bag investeringer i eksisterende butikker og virksomheder står erhvervsdrivende, der allerede har deres funktion i området. Det er derfor givne aktører, som kommunen kan spille sammen med. Opgradering af et handelsområde kan give markante øgede omsætninger i butikker og dermed en forrentning af nyinvesteringer i butikkerne. Butikkerne kan derfor også have en økonomisk interesse i selv at bidrage med investeringer i områdets attraktivitet.

Har området være under tilbagegang i længere tid vil mange butikker sandsynligvis ikke have reserver til at bidrage med investeringer i øgning af områdets attraktivitet. Virksomheder, der ikke har kundekontakt på stedet vil være mindre påvirket af en øgning af områdets attraktivitet.

Bag nybyggeri med nye funktioner står ofte en developer med investeringselskaber i baggrunden. Deres investeringer vil normalt bidrage med markante nye funktioner i området og dermed væsentligt bidrage til at øge områdets samlede attraktivitet.

I en undersøgelse af investeringer i helhedsorienteret byfornyelse, nævnes følgende private fornyelsesinvesteringer som typiske:

- Privat nybyggeri - erhverv, butikker, boliger og centre
- Etablering af nye butikker i eksisterende bygninger i området
- Renovering af facader, skilte og udearealer i handelsområder
- Renovering af boliger og boligernes udearealer

For alle underinvesteringssituationer gælder det, at kommunen skal være opmærksom på de forhold, der har betydning for private investorer. Kommunen må derfor gøre sig klart, hvordan den kan lave en strategi, som kan imødekomme private investorers interesser (se side 23) og være opmærksom på betydningen af værditilvækst i området (se side 15). Det skal også afspejle sig i det kommunale engagement (se side 14).

Opgavefordeling

Både lovgivning og tradition indeholder kompetencefordelinger i forhold til, hvem der betaler for hvilke investeringer og hvem der varetager gennemførelsen af dem (se side 34). I det omfang rollefordelingen mellem det offentlige og private ikke er lovbundne kan det være relevant at overveje, om man skal ændre disse roller. Det har man f.eks. praksis for i Norge og England (se afsnittet "Danske rammer i forhold til udenlandsk praksis" fra side 37).

Det er også væsentligt, at kommunen overvejer om fordelingen af værditilvæksten skal være anderledes, og om der kan etableres en ordning med de private investorer, sådan at noget af værditilvæksten bruges til at dække udgifter til det, der normalt er offentlige investeringer (se side 15).

Rammer for samspillet

Der er ikke i dansk praksis faste rammer for samspillet mellem kommuner og investorer om private byfornyelsesinvesteringer. Samspillet kan antage mange former, men kan eksempelvis være baseret på et helt uformelt grundlag. Der kan også være tale om et længerevarende og mere faststruktureret samspil, og hvis der etableres et byudviklingsselskab, også om et juridisk og økonomisk forpligtende samspil. I de fleste tilfælde vil det være afgørende, at samspillet udvikles i gensidig tillid mellem parterne. Se mere i afsnittet 'Samspilsformer' på side 27.

Investerings typer og deres aktører

I byfornyelse og byudvikling indgår forskellige investeringstyper, og de offentlige og private aktører indtager en typisk rollefordeling i forhold til de forskellige investeringstyper. Et øget offentlig privat samspil kan indebære, at der findes løsninger, som baserer sig på nye rollefordelinger mellem det offentlige og private.

Vi vil nedenfor angive den normale rollefordeling for forskellige investeringstyper:

- Renovering af boliger
- Opførelse af nye boliger
- Renovering af bygninger til erhvervsformål
- Opførelse af bygninger til erhvervsformål
- Bolignære friarealer
- Kvarterums forbedringer (parker, pladser, byforskønnelse, o.l.)
- Social infrastruktur (skoler, daginstitutioner, dagcentre o.l.)
- Kulturel infrastruktur (kulturbuse, idrætsfaciliteter, o.l.)
- Handels infrastruktur (butikker, butikcentre o.l.)
- Trafikal infrastruktur (veje, trafiksikkerhed, kollektiv trafik, o.l.)
- Teknisk infrastruktur (kloakering, vandrør, elforsyning, bredbånd o.l.)

Renovering af boliger

Renovering af boliger er som grundregel en privat opgave.

I byfornyelsesområder etableres der nogle særlige spilleregler, hvor det offentlige giver økonomisk støtte til visse former for renovering og under visse betingelser.

Når disse regler bruges er renoveringen en del af et aftalt samspil mellem kommunen og den private ejer, og heri indgår også overvejelser om, hvorledes udgifter/finansiering fordeles. Ellers er renoveringen den private ejers opgave, og i private udlejningsejendomme løses opgaven i et samspil med lejerne i henhold til lovgivningen.

Opførelse af nye boliger

Ved almene boliger er der et fastlagt samspil om investeringen mellem det offentlige og boligorganisationen og med investeringer fra begge parter.

Under de øvrige ejerformer for boliger er der normalt tale om rene private investeringer.

Renovering af bygninger til erhvervsformål

Der kan, hvis erhvervslokalerne opfylder visse betingelser, ydes støtte fra det offentlige efter byfornyelsesloven. Renoveringerne er da betinget af et økonomisk samspil mellem kommunen og den private ejer.

Opførelse af bygninger til erhverv

Det er normalt en ren privat investeringsopgave.

Bolignære friarealer

De bolignære friarealer omfatter de arealer, der er knyttet til boligerne, og hvor det stort set kun er beboerne i de tilknyttede boliger, der anvender dem.

De kan etableres som privat investering, men kan også i en del tilfælde etableres med offentlig støtte og med baggrund i en kommunal beslutning om deres etablering.

Kvarterumsforbedringer

Kvarterrum omfatter udendørs rum med offentlig adgang, som f.eks. pladser og parker. Kvarterumsforbedringer omhandler typisk bygningernes arkitektoniske fremtræden og en kunstnerisk udsmykning af offentlige rum.

Etablering af kvarterfriarealer som parker og pladser er typisk en kommunal opgave, men kan også være en opgave for ejeren af større boligområder (f.eks. almen boligorganisation). Mange interessenter i området kan have en stor interesse i deres etablering.

Forskellige former for forskønnelse kan have det offentlige som investor, men der er også mange andre, der kan have midler og interesse i at bidrage til forskønnelsen af området.

Social infrastruktur

Den sociale infrastruktur omfatter en lang række af kommunale institutioner såsom skoler, daginstitutioner, plejehjem, dagcentre o.l. Den omfatter også privat organiserede tilbud, f.eks. frivillige netværk for ældre, der samler svage ældre.

Investeringer i social infrastruktur er for langt de fleste opgavers vedkommende en kommunal investeringsopgave. Der er dog nogle mindre men væsentlige afvigelser, som f.eks. private skoler.

Kulturel infrastruktur

Kulturel infrastruktur omfatter et stort spektrum af faciliteter, som f.eks. kulturhuse, medborgerhuse, scener til musik, teater, dans og biograf. Hvis man definerer det kulturelle som fritidslivet i byen, så omfatter det også diverse mødesteder for mennesker, såsom caféer og restauranter.

Kulturel infrastruktur omfatter også faciliteter til idræt.

Det offentlige, ofte repræsenteret ved kommunen, yder støtte til i visse typer kulturel infrastruktur. Det kan være investeringer i fysiske faciliteter til kulturlivet, f.eks. kultur- og medborgerhuse eller scener til musik, teater og dans. I andre tilfælde er aktiviteten afhængig af offentlig driftsstøtte.

Idrætsorganisationer har normalt deres egen økonomi (der kan være offentlig støttet), som de kan beslutte at investere i faciliteter. I mange tilfælde etablerer kommunen de fysiske rammer (f.eks. svømmehaller).

Handelsinfrastruktur

Handelsinfrastruktur omfatter butikker og butikcentre.

Det er typisk en privat opgave, hvor kommunens bidrag kan være at sørge for, at det til butikkerne omgivende miljø er attraktivt (f.eks. gågade og pladser).

Trafikal infrastruktur

Trafikal infrastruktur omfatter bl.a. trafiksikkerhed og –regulering, gader og veje samt kollektiv trafik. Det er normalt en kommunal opgave.

Teknisk infrastruktur

Teknisk infrastruktur omfatter bl.a. forsyning af el, gas, vand o.l. samt renovation, kloakker o.l. Det omfatter også ledningsnet til kommunikation, som telefonledninger og lyslederkabler.

Infrastruktur til forsyning af energi og vand og til bortskaffelse af affald er typisk en offentlige eller semi-offentlig opgave. Ledningsnet til kommunikation er typisk en privat opgave. Det kan være private firmaer og ejendomsejere.

Andre roller

Som angivet flere steder i denne vejledning kan en udvikling af det offentlige-private samspil om byfornyelsen indebære, at man ændrer på de fastlagte roller. Det kan være i forhold til, hvem der har ansvaret for projekters og investeringers gennemførelse, og i forhold til, hvem der betaler for hvilke dele af et områdes udvikling (se afsnittet om 'Forrentning af investeringer' på side 5f). I Norge, England og Holland føres der en aktiv politik for udvikling af områder, som indebærer at rollerne mellem det offentlige og private tilpasses den konkrete opgave og i mindre omfang følger faste traditioner (se mere herom i afsnittet "Danske rammer i forhold til udenlandsk praksis" på side 37ff.).

Danske rammer i forhold til udenlandsk praksis

I lov om byfornyelse og udvikling af byer fremsættes klare intentioner om at fremme private investeringer. Tilsvarende intentioner har i Norge, England og Holland fundet nogle former for samspil mellem det offentlige og private i byudviklingen, som sætter dansk praksis i perspektiv.

I disse former indgår der nogle centrale elementer, som 'blandes' på forskellige måder. Disse er:

- aktiv offentlig jordpolitik (med opkøb af grunde og ejendomme)
- byudviklingsbidrag fra private investorer
- udbygningsaftaler

Disse elementer bruges til at sikre, at det offentlige enten får en andel af værditilvæksten, eller at private kommer til at bidrage til de fælles funktioner i en byudvikling, og dermed aflaster de offentlige udgifter. De bruges også til at sikre, at det offentlige kan få indflydelse på det, der gennemføres og dermed sikre bykvaliteter, som det ville være vanskeligt at sikre alene gennem planlovene. I alle lande ligger som forudsætning, at man spiller sammen med private, og at der derfor skal laves planer og aftaler, som også er attraktive for private investorer.

Norske udbygningsaftaler

I Norge har udbygningsaftaler fået en stor betydning i byudviklingen.ⁱ

Baggrund

Det har sin baggrund i flere forhold. Norske kommuner har tidligere ført en aktiv jordpolitik gennem opkøb af grunde. Det gør man i dag i langt mindre omfang. En af grundene til dette er, at byudviklingen er skiftet fra vækst til omdannelse af den eksisterende by. Ved byvækst var det generelt muligt at erhverve grunde til en overkommelig pris, mens det i eksisterende byområder kan være ganske bekosteligt. Det kan i praksis også være vanskeligt fordi et eksisterende byområde typisk vil have mange ejere, hvor det for en del ikke er interessant at sælge.

Der er i Norge også sket et skifte i rollerne i forbindelse med selve planlægningen. De private investorer står i højere og højere grad for udarbejdelsen af detaljeplaner og for selve gennemførelsen. Uden udbygningsaftalerne ville kommunerne være henvist til alene at skulle varetage de offentlige interesser gennem de almindelige planredskaber, som bliver for overordnede. Disse planredskaber er generelt ikke gode til at håndtere indflydelsen på realiseringen af planer.

For de norske kommuner er det også et spørgsmål om økonomi. De vil i mange tilfælde ikke have økonomi til at finansiere de nødvendige fællesfunktioner til udvikling af et område, og har derfor brug for at få en andel af områdets værditilvækst.

De norske kommuner har i kraft af planloven mulighed for at opkræve bidrag til fællesanlæg som veje, vand og kloakering. Disse regler kan kommunerne

fortsat bruge, men i mange tilfælde er de for stive og afgrænsede i forhold til de mere komplekse opgaver, der indgår byudviklingen.

Udbygningsaftalernes karakter og indhold

Udbygningsaftaler har ikke nogen fast form og de har heller ikke noget lovgrundlag, der fastlægger rammerne for dem. Der er omvendt i den norske lovgivning ikke noget, der forhindrer kommunerne i at lave udbygningsaftaler.

I udbygningsaftalerne søger man at inddrage de forhold, der er nødvendige for at parternes roller er klargjort i forhold til områdets udbygning og omdannelse. Der indgår en række elementer som fordeler opgaver og betaling mellem det offentlige og private investorer. I aftalerne kan typisk indgå:

- Definering af pligter og ansvar i forbindelse med gennemførelsen
- Sikkerhed og tidsfølge for gennemførelsen
- Sikring af at udviklingen i området sker i overensstemmelse med den kommunale planlægning og herunder lokalplanen for området.
- Styring af kvalitet og udformning på et tidligt stade i forløbet
- Udgiftsfordeling
- Dækning af udgifter til eksterne anlæg.

Ovenstående er i høj grad de elementer som det offentlige har interesse i.

Private investorer opnår andre fordele ved en udbygningsaftale:

- En forudsigelig plan- og byggesagsproces
- Lettere sagsbehandling
- Alternativ til at blive opkrævet bidrag til fællesanlæg i henhold til planlovgivningen
- De får et projekt, idet kommunen uden aftale ellers ikke ville give tilladelse til det

Det forudsigelige er med til at mindske risikoen ved investeringen. Det omfatter flere aspekter. Det er forudsigelighed i forhold til de fysiske løsninger, til finansiering og gennemførelse og endelige forudsigelighed for den samlede udbygning af området.

Engelske planlægningsforpligtigelser

I den engelske planlovgivning er der en bestemmelse, som giver kommunerne ret til at indgå aftaler med private om byudviklingen og heri ligger også beføjelser til at pålægge de private investorer en række forpligtigelser. Disse planlægningsforpligtigelser (Planning Obligations) er indeholdt i Section 106 i Town og Country Planning Act fra 1990. De aftaler som kommunerne kan lave på baggrund af section 106 svarer i stor udstrækning til de udbygningsaftaler, som de norske kommuner laver. Med lovgrundlaget har de engelske kommuner imidlertid en klar bemyndigelse til at pålægge private investorer en række forpligtigelser.

Kommunerne kan ifølge loven gøre følgende:

- fastlægge restriktioner på udviklingen af området og på anvendelsen på enhver måde
- kræve specifikke fremgangsmåder og aktiviteter gennemført i området
- stille ethvert krav til områdets anvendelse
- kræve et beløb eller flere beløb betalt til kommunen til en fastsat dato for et aftalt formål

Det er kraftige bestemmelser, men for at hindre at kommunerne misbruger dem er der lagt rammer for deres anvendelse. For at kommunerne må anvende bestemmelserne skal de:

- være nødvendige for at sikre en ønsket udvikling i området
- være relevante i forhold til planlægningen af området
- relatere sig direkte til en foreslået udvikling
- være rimelige og proportionelle i forhold til omfanget og karakteren af den foreslåede udvikling.

Bestemmelserne i section 106 anvendes til mange forskellige former for byudvikling, og de er almindelig brugt. De anses som nødvendig for mange byudviklingsopgaver, som ikke ville kunne gennemføres, hvis de alene skulle baseres på offentlige midler.

Da loven er et kraftigt virkemiddel i relationen mellem det offentlige og private investorer er der også stor opmærksomhed på, at den ikke anvendes med baggrund i tvivlsomme kriterier og dermed gøres til genstand for magtmisbrug. En kommission har bl.a. foreslået, at der sker en vis standardisering af aftaleprocessen. Det skal både mindske mulighederne for magtmisbrug og forbedre kommunernes forhandlingsberedskab.

Hollandsk jordpolitik

Holland har valgt en anden vej til at positionere det offentlige i det offentlige-private samspil, idet en væsentlig del af den hollandske byudvikling baseres på en aktiv jordpolitik.

Den indebærer, at det offentlige i stor udstrækning opkøber jord og ejendomme i områder, hvor der skal gennemføres byudvikling. Gennem salg kan man indgå aftaler med investorer om betingelser for udbygning af grundene. I salgsaftalerne kan indgå en række betingelser, som f.eks. hvad der skal bygges på grunden, eller forpligtigelser til at bidrage til fælles funktioner (som også kan reguleres vha. grundpriserne).

I forhold til dansk praksis

Den danske praksis med aftaler mellem det offentlige og private har ikke samme markante karakter som i Norge, England Holland. Mange kommuner vil imidlertid opleve, at de i samspillet med private kommer ind på en række af de elementer der indgår i de tre landes praksis.

Lovgivningsmæssigt svarer den danske situation på mange måder til den norske. I Danmark er der ingen lovgivning, der giver kommunerne bemyndigelse til at indgå, hvad der svarer til de norske udbygningsaftaler, og derfor er der heller ingen rammer for aftaler som i den engelske lovgivning. Som i Norge er der dog heller ikke nogen specifik lovgivning, der forbyder at man laver aftaler, selvom der i forhold til de konkrete aftaler kan være specifik lovgivning, der sætter rammer.

Eftersom de elementer, der indgår i de tre landes praksis, er relevante, vil de også vokse i betydning i takt med, at det offentlige-private samspil i Danmark vokser og udvikles. Derfor kan der være brug for, at kommuner og andre, medansvar for denne udvikling, bidrager til, at erfaringerne deles, så de kan danne fælles grundlag for den videre udvikling.

ⁱ Kilde: Lerstang og Hofstad (2000), Utbyggingsaftale som virkemiddel i plangennemføringen